

LA MISE EN ŒUVRE EN FRANCE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT

Corinne LARRUE

Depuis près de 25 ans, la Commission des Communautés Européennes a mis en place une politique de protection de l'environnement. Aujourd'hui près de 200 directives ont été adoptées par le Conseil des Ministres Européens, et doivent être appliquées par les États Membres. L'émergence et la mise en place de cette politique européenne a des conséquences sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales des États membres et notamment sur celle de la France.

On peut dire, en effet, que la transposition des directives européennes, dans différents domaines de l'environnement constitue un véritable « levier » de l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus nationaux de décision. Toutefois, dans leur mise en œuvre, les impacts du niveau européen sont plus limités, du fait notamment de l'émergence de partenaires décentralisés, dont les politiques se distinguent de plus en plus des actions étatiques.

UNE POLITIQUE EUROPÉENNE ENCORE JEUNE, MAIS EN VOIE D'ACHÈVEMENT

L'environnement ne figurait pas dans le Traité de Rome au titre des compétences de la Communauté. Aussi, jusqu'en 1986, la Communauté s'est appuyée principalement sur les articles 100 et 235 du Traité de Rome pour asseoir une politique commune de l'environnement. Ces articles lui permettaient d'émettre des Directives visant à rapprocher les législations et réglementations des États Membres.

Avec la signature, en 1986, de l'Acte unique européen, qui lui consacre un chapitre entier, l'environnement devient une compétence explicite de la Communauté. Les objectifs de la politique communautaire de l'environnement, établis par le nouvel article 130 R du Traité de Rome, sont définis de façon assez générale : préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement ; contribuer à la protection de la santé des personnes ; assurer une utilisation prudente et

rationnelle des ressources naturelles. Cependant, l'acte unique précise également les grands principes sur lesquels se fonde la politique européenne : la prévention des nuisances à la source ; la correction à la source des dommages causés à l'environnement ; la responsabilité du pollueur ; le principe de subsidiarité et l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans les autres politiques de la Communauté.

Enfin, le traité de Maastricht vient parachever l'édifice en mentionnant dans son article 2 la nécessaire promotion d'une « croissance durable et respectueuse de l'environnement », et en réaffirmant la nécessité d'une politique européenne dans le domaine de l'environnement qui doit viser à un niveau de protection élevé (article 3).

Les grandes orientations de la politique européenne de l'environnement sont définies dans des « programmes d'action ». Le cinquième programme communautaire actuellement en vigueur (1993-2000) est intitulé « vers un développement soutenable ». Il est fondé sur un constat plutôt négatif de l'efficacité des politiques environnementales menées jusqu'ici et propose un changement d'échelle de la politique européenne d'environnement. Il identifie cinq secteurs économiques prioritaires industrie, énergie, agriculture, transport et tourisme et propose de diversifier les modalités d'intervention de la Communauté : outre les instruments législatifs privilégiés dans les programmes précédents la commission propose de développer des instruments économiques (« éco-taxes »), des instruments d'appui horizontaux (informations et statistiques) et des mécanismes de soutien financier, notamment dans le cadre du fonds de cohésion ou des fonds structurels (au titre notamment de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques européennes).

Ainsi, et plus généralement, la politique européenne de l'environnement a été dotée au fil du temps à la fois d'objectifs cohérents et d'une panoplie relativement complète d'instruments (réglementaires et financiers) permettant d'atteindre ces objectifs.

Du point de vue des objectifs, le premier élément significatif de la politique européenne de l'environnement fut de concrétiser — et donc d'harmoniser — les objectifs de qualité de l'environnement à atteindre par chacun des États Membres. Les premières directives qui ont été émises ont ainsi porté sur la définition de normes « d'immission », c'est à dire de normes de concentration de polluants dans les milieux ambiants (eau, air, mer)¹ et sur les éléments permettant d'évaluer le respect de ces normes. Tombent également dans cette catégorie les directives relatives aux milieux naturels (directives « Oiseaux »² et « Habitats »³) qui fixent des normes de diversité naturelle à atteindre, et précise les espèces et types de zones à protéger.

Un constat plutôt négatif

1. Directive 75/440 sur la qualité des eaux de surface pour l'eau potable ; Directive 78/659 sur la qualité des eaux douces pour la pêche ; Directive 80/779 fixant des valeurs limites et valeurs-guides de qualité atmosphérique due à l'anhydride sulfureux et aux particules en suspension, etc.

Du point de vue des instruments mis en place, la « boîte à outils » apparaît relativement complète. Toutefois, l'analyse des Directives adoptées par le Conseil des Ministres Européens permet de qualifier la politique européenne de l'environnement comme majoritairement assise sur la *réglementation directe* des comportements et activités nuisibles à l'environnement. C'est ainsi qu'un grand nombre de directives fixent des normes d'émission à respecter, c'est à dire des normes de qualité pour certains produits comme l'émission des véhicules automobiles (Directive 70/220) ou la qualité des combustibles liquides (Directive 75/716). D'autres directives fixent des normes de rejets de pollution par les activités industrielles (Directive 88/609 sur les émissions des grandes installations de combustion par exemple) ou plus largement humaines (Directive 91/271 sur le traitement des eaux urbaines résiduaires). Ces normes sont accompagnées de procédures à respecter afin de garantir leur application, comme l'établissement d'autorisations préalables d'installations polluantes (Directive 84/360 sur la pollution de l'air d'origine industrielle) ou la désignation de zones de protection spéciale pour la protection des milieux naturels (Directive 92/43 sur la conservation des Habitats naturels).

D'autres types de directives ont été mis en place par la Commission visant à améliorer les informations produites et diffusées. Dès 1980 la Commission a émis des directives visant à mettre en place des systèmes d'information sur l'état de l'environnement des États membres⁴. Elle a également mis en place un système d'accès à l'information dans le domaine de l'environnement (Directive 90/313) et un système d'étude d'impact préalable avant tout projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement (Directive 85/337). A ce titre également, il faut mentionner la directive « ozone » qui oblige les États membres à mettre en place un système d'information des populations concernées lorsqu'un certain seuil de concentration en ozone dans l'air est atteint (Directive 92/72). Enfin, on peut mentionner la création de l'Agence Européenne de l'Environnement (mise en place par le règlement 1210/90), chargée de la collecte et de la mise à disposition des informations sur l'environnement.

Plus récemment, la Commission a complété cet arsenal réglementaire, par l'affectation d'une partie des fonds structurels européens à la résolution de problèmes environnementaux. C'est ainsi que la Commission a élaboré fin 1989 un programme spécial (Envireg) destiné à supprimer la pollution sur les zones côtières les plus touchées de la Communauté notamment en Méditerranée, et qui a servi à installer des systèmes d'épuration pour combattre la pollution causée par le tourisme et l'industrie. De même, actuellement, une partie du fonds de Cohésion est utilisé pour financer les investissements des pays bénéficiaires (Italie, Espagne, Portugal et Grèce) dans le domaine

2. Directive 79/409 du 2 avril 1979 sur la Conservation des oiseaux sauvages.

3. Directive 92/43 du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels et semi naturels et de la faune et la flore sauvage.

4. Décisions sur l'échange d'information concernant la pollution de l'air (Décision 75/441) et sur la qualité des eaux douces (Décision 77/795).

du traitement des eaux usées et des déchets. Aussi, on peut remarquer l'inscription de plus en plus importante de l'environnement dans le budget européen : les actions environnement, qui ne représentaient guère que 1 % du budget européen dans les années 1980, atteignent maintenant près de 10 % du budget, du fait de la mise à disposition d'une partie des fonds structurels (près de 9 % pour le programme 1994-99) et du fonds de cohésion (50 % des fonds environ) pour le financement d'actions environnementales dans les pays membres. Ces actions incitatives sont complétées par la création de l'instrument financier LIFE (Instrument financier pour l'environnement) doté de 400 millions d'écus environ qui permet à la Commission de subventionner directement des opérations pilotes, de démonstration reproductibles qui présentent un intérêt significatif pour l'Union.

En revanche, le recours aux éco-taxes reste faible. Ainsi, les États membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la mise en place d'une taxe sur le CO₂ et l'énergie, à l'échelle de la Communauté.

En conclusion, on peut dire que la politique européenne de l'environnement est, aujourd'hui, quasiment achevée et qu'elle structure l'ensemble des domaines de l'environnement (à l'exception toutefois des aspects culturels de l'environnement). Mais elle reste encore majoritairement fondée sur des instruments réglementaires, car la diversification des instruments mis en place est encore relativement récente.

UNE INFLUENCE CROISÉE

La période de construction de la politique européenne de l'environnement a coïncidé avec la période de constitution de la politique environnementale française. Aussi, les influences entre politique européenne et politique française de l'environnement sont croisées : la construction de la politique française a contribué à façonner la politique européenne et vice-versa. L'exemple du domaine des déchets est, à cet égard, particulièrement parlant : si la directive 75/442 sur les déchets s'est fortement inspirée de la Loi française de 1975 sur l'élimination des déchets⁵, la réforme de cette Loi en 1992 a, quant à elle, largement repris les dispositions la Directive 91/156, dont la parution est d'ailleurs à l'origine de la réforme de la loi française.

Toutefois, l'influence des décisions européennes sur la politique environnementale française est réelle. La politique européenne de l'environnement affecte, en effet, non seulement la mise sur l'agenda politique des problèmes environnementaux mais également le contenu des politiques environnementales. Mais cette influence ne s'arrête pas là : elle modifie profondément le jeu institutionnel interne et la place des acteurs dans la décision publique.

5. Qui s'était elle-même fortement inspirée de la Loi Allemande de 1972.

UNE INFLUENCE SUR LA PERCEPTION DES PROBLÈMES D'ENVIRONNEMENT

Dans bien des cas, la pression européenne a permis d'accélérer la phase de perception des problèmes et de modifier l'agenda de la politique environnementale française. C'est le cas de la Directive 92/72 dite directive « Ozone » qui prescrit une norme concernant la pollution de l'air par l'ozone, et l'obligation de prévenir les populations en cas de dépassement de cette norme. Cette Directive est à l'origine de la mesure de la qualité de l'air respiré dans les villes françaises au regard de leur teneur en ozone, et, de ce fait, elle se trouve responsable de l'émergence de la perception des problèmes de pollution estivale de l'air liée à la circulation automobile. Or ces problèmes de pollution due aux transports, sont, en grande partie, à l'origine de la récente réforme de la loi sur l'air.

C'est également le cas de la directive 80/778 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui a contribué à l'émergence de la politique de lutte contre la pollution des eaux d'origine agricole en France. La publication des normes européennes a eu deux grandes influences : d'une part une légitimité renforcée du Ministère de la Santé pour intervenir dans un domaine dont il était, a priori, exclu, et, d'autre part, une accélération de la prise en compte de cette pollution par le Ministère de l'Environnement.

Ainsi, sans la directive 80/778, on peut penser que la mise en place d'une politique de lutte contre la pollution des eaux d'origine agricole aurait été retardée du fait de l'opposition marquée à l'époque des acteurs agricoles. Cette opposition aurait été difficilement contrebalancée par des impératifs sanitaires, car dès la parution de la Directive (qui reprenait en fait une proposition de norme faite par l'Organisation Mondiale de la Santé en 1970), les effets sanitaires de la présence des nitrates dans l'eau potable étaient questionnés⁶. Ainsi, c'est l'existence de la norme européenne qui a soutenu le processus de mise en place d'une politique de protection des eaux vis-à-vis des pollutions agricoles.

On peut donc dire qu'il y a enchevêtrement des agendas nationaux et européens, les Directives venant accélérer ou initier des processus déjà engagés dans les pays membres. Ce processus abouti néanmoins à une formulation commune à l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne des problèmes environnementaux.

UN IMPACT SUR LE CONTENU DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

Le second impact notable de la politique européenne porte sur le contenu même de la politique française de l'environnement, c'est-à-dire sur la définition des éléments constitutifs du programme mis en œuvre dans le cadre de ces politiques.

6. Deux types d'effets sont soupçonnés :
d'une part la méthémoglobinémie, maladie qui affecte principalement les nourrissons de moins de 6 mois, et les risques de cancer de l'appareil digestif. Ce dernier effet ne fait pas l'objet d'un consensus, ce qui a conduit en 1985 à un avis du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France minimisant les risques sanitaires liés à la présence des nitrates dans l'eau.

Ainsi, les directives européennes ont permis de concrétiser les objectifs à atteindre sous forme de valeurs limites « d'immission », c'est à dire de normes de concentration de polluants dans l'air et l'eau par exemple. A ce titre, c'est, sans aucun doute, dans le domaine de la pollution de l'air que la politique de la CEE a le plus « bouleversé » la politique française. En effet, l'introduction de ces valeurs limites s'opposait à la philosophie d'intervention développée jusque là par l'administration française. Car, jusque dans les années 1980, les autorités françaises considéraient que ce type de normes allait conduire à accorder des « droits à polluer » dans les zones où la qualité de l'air se trouvait en dessous de ces normes. En conséquence, le Ministère de l'Environnement se refusait d'en fixer.

Les Directives européennes ont également contribué à définir des moyens spécifiques pour protéger l'environnement des pays membres. A ce titre, et vis-à-vis du cas français, on peut dire que les décisions européennes sont venues soutenir les décisions françaises, voire les renforcer dans certains cas. Le cas sans doute le plus spectaculaire de renforcement de la politique française de l'environnement est celui de la pollution automobile. L'introduction de la « voiture propre », c'est à dire l'imposition de normes sévères d'émission pour les véhicules automobiles, conduisant à équiper ces véhicules de pots catalytiques (équipements installés sur les véhicules qui « traitent » les gaz d'échappement), constitue l'exemple même d'une sévèrisation de la politique française qui n'aurait pas eu lieu (ou plus tardivement) sans l'intervention du niveau européen.

En revanche, les dispositifs procéduraux mis en place par les directives européennes n'ont jusque là guère modifié la politique française qui disposait préalablement des procédures adéquates. Ainsi par exemple, la Directive 85/337 qui impose la mise en place d'une procédure d'étude d'impact sur l'environnement n'a que peu modifié les dispositifs français créés par la Loi de 1976 et le Décret de 1977. De même la procédure d'autorisation préalable des installations industrielles sources de pollution de l'air prévue par la Directive 84/360 était en place, depuis plus d'un siècle, en France. Par contre, ces Directives ont joué un rôle plus important dans d'autres pays qui ne disposait pas de tels procédures préalablement comme l'Espagne.

UNE INFLUENCE SUR LE JEU INSTITUTIONNEL

Plus généralement et c'est là, sans doute, une spécificité de la politique environnementale, on peut dire que l'influence de la politique européenne se fait sentir en terme de jeu institutionnel. En effet, la position du ministre de l'Environnement est souvent plus faible que celles des autres ministères, ou même plus faible que celle d'intérêts économiques ou sociaux directement concernés.

On peut donc dire que les Directives européennes apportent un soutien à l'administration de l'environnement, tant vis-à-vis des acteurs extérieurs représentant les intérêts touchés, que vis-à-vis des autres ministères concernés. Lorsqu'une Directive européenne est en jeu, l'action du Ministère de l'Environnement apparaît plus légitime aux yeux du Ministère de l'Industrie, du Ministère de l'Agriculture ou encore pour celui des Finances.

Les ministres français successifs de l'Environnement ont d'ailleurs bien compris cet enjeu, et ont généralement intégré dans leurs stratégies cet échelon international⁷, comptant sur ce niveau pour renforcer leurs propres positions. On peut noter que les ministres d'autres pays comme les Pays Bas ou l'Italie ont développé une stratégie similaire, non seulement à l'égard de l'Europe mais également à l'égard d'autres instances internationales. Ce qui explique en partie le haut degré de convergence des politiques de l'environnement en Europe.

Toutefois cet avantage peut se renverser lorsque les positions adoptées à Bruxelles sont moins avancées qu'espérées, c'est-à-dire lorsque le compromis final ne prend pas en compte les positions défendues par la France. Lorsque le compromis obtenu à Bruxelles n'est pas conforme aux positions de l'administration française de l'environnement, celle-ci se trouve affaiblie vis-à-vis de ses propres interlocuteurs.

UNE INFLUENCE PLUS LIMITÉE SUR LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la politique française de l'environnement apparaît moins influencée par le niveau européen que son élaboration. En effet, la mise en œuvre de la politique française de l'environnement se caractérise par une certaine souplesse du programme à mettre en œuvre, qui va de paire avec une action fondée sur le consensus, le partenariat et la négociation⁸. Or le mode consensuel, négocié et partenarial des processus de mise en œuvre français s'accommode mal d'instrument coercitifs, qui sont le plus couramment prescrits par la CEE.

Ainsi, par exemple, dans le cas de la mise en œuvre de la législation des installations classées, jusqu'à présent, l'administration environnementale française a su conserver une relative souplesse dans l'application des normes d'émission et de rejets aux entreprises polluantes. Elle a su utiliser les normes d'émission imposées par l'Union Européenne dans ses négociations avec les entreprises polluantes — et même les anticiper dans le cas des installations de combustion — mais elle a su également se garder une marge de manœuvre importante pour l'application de ces normes, au même titre que pour l'application des autres normes définies par le niveau national. Les directives européennes viennent simplement renforcer l'édifice de normes techniques

Les directives européennes apportent un soutien à l'administration de l'environnement

7. A ce titre, la politique de Brice Lalonde à la tête du Ministère fut exemplaire. Mais il faut dire que ce soutien lui était d'autant plus nécessaire qu'il était, plus que d'autres ministres de l'Environnement, très éloigné des canaux politiques traditionnels.

8. Pour une présentation détaillée de la mise en œuvre de la politique française de l'environnement, cf Chabason L., Larrue C., « The Implementation of Environmental Policies by the French Administration », in Jansen, A.I., Hanf, K., Comparative Analysis of Environmental Policy, à paraître en 1996.

préconisées par le niveau national, et qui sera prises en compte lors de la mise en œuvre de la politique de prévention des pollutions, au même titre que les capacités économiques des entreprises.

En revanche, l'apport des directives européennes n'est pas négligeables sur l'arrangement institutionnel de mise en œuvre et sur les interactions entre les différents acteurs parties prenantes. En effet, il ressort de nos recherches que la mise en œuvre de la politique environnementale repose sur une assez grande variété « d'arrangements » locaux et régionaux. Car, au niveau de la mise en œuvre, les responsabilités en matière d'environnement sont éparpillées entre un grand nombre de participants ; aussi, la mise en œuvre de la politique environnementale repose principalement sur la *stratégie* des acteurs et sur leur capacité à mettre en commun leurs ressources (ressources légales, cognitives, économiques, etc.). Dans ce contexte, le renforcement opéré par la politique européenne a tendance à se faire au profit des acteurs administratifs traditionnels (c'est à dire principalement les services déconcentrés de l'État), qui vont de ce fait détenir des ressources supplémentaires vis-à-vis de leurs partenaires.

Cependant, toute politique publique qui a des implications spatiales, même initiée et dirigée par l'État nécessite pour une mise en œuvre effective, l'assentiment des acteurs décentralisés concernés⁹. Cet assentiment apparaît d'autant plus nécessaire que, depuis la décentralisation, on assiste à l'émergence d'une volonté de plus en plus affirmée de la part des collectivités territoriales de développer leurs compétences dans le domaine de l'environnement.

Quel est, dans ce contexte, l'apport de la politique européenne ?

Jusque là, les effets de renforcement ont eu tendance à se manifester en faveur des acteurs étatiques. Toutefois, la diversification récente des instruments de la politique environnementale et notamment la mise à disposition d'une partie des fonds structurels constitue une ressource supplémentaire qui, cette fois-ci, va jouer en faveur des acteurs décentralisés. En effet, la mise à disposition de fonds européens pour améliorer les dispositifs d'épuration des collectivités par exemple, permet à ces collectivités de disposer de ressources supplémentaires — y compris sur le plan politique — face à l'action réglementaire de l'État. Cet « entre-jeu » est particulièrement sensible pour ce qui concerne la mise en œuvre de la Directive Eaux Usées (Directive 91/676), qui préconise la collecte et l'épuration quasi complète des eaux usées des collectivités à l'horizon 2005.

9. Sur ce point cf notamment :
Larrue C., Impacts et conditions de la mise en œuvre de la lutte contre la pollution d'origine agricole ; Etudes de cas en région d'élevage intensif et en région viticole, op. cit.

Ainsi, sans avoir une capacité à structurer directement les processus de mise en œuvre de la politique européenne, la Commission de l'Union Européenne tend de plus en plus à peser sur ces processus de manière indirecte, en modifiant la répartition des ressources dont disposent les acteurs.

Et l'on peut penser que plus la diversification des instruments de la politique européenne de l'environnement sera avancée, plus les effets sur la politique française seront marqués.

Corinne LARRUE
Université de Tours
CESA (Centre d'Études
Supérieures d'Aménagement)